Deutscher Bundestag **Drucksache 17/8613**

17. Wahlperiode 08. 02. 2012

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Christine Lambrecht, Burkhard Lischka, Dr. Eva Högl, Sebastian Edathy, Ingo Egloff, Petra Ernstberger, Dr. Edgar Franke, Iris Gleicke, Petra Hinz (Essen), Ulrich Kelber, Ute Kumpf, Christian Lange (Backnang), Thomas Oppermann, Stefan Rebmann, Marianne Schieder (Schwandorf), Sonja Steffen, Christoph Strässer, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes – Bekämpfung der Abgeordnetenbestechung

A. Problem

Nach geltendem Recht sind Bestechlichkeit und Bestechung von Parlamentariern nur als Stimmenverkauf und -kauf bei Wahlen und Abstimmungen im Europäischen Parlament oder in einer Volksvertretung des Bundes, der Länder oder Gemeinden gemäß § 108e des Strafgesetzbuchs (StGB) strafbar. Diese Vorschrift reicht jedoch nicht aus, alle strafwürdigen Verhaltensweisen von Abgeordneten zu erfassen. Die Notwendigkeit einer weitergehenden gesetzlichen Regelung der Abgeordnetenbestechung ergibt sich zudem aus internationalen Vorgaben wie dem Strafrechtsübereinkommen des Europarates und dem Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption.

Das Regelungserfordernis ergibt sich auch aus der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH). Der 5. Strafsenat des BGH entschied im „Wuppertaler Korruptionsskandal“ im Mai 2006 (Az.: 5 StR 453/05), dass kommunale Mandatsträger keine Amtsträger i. S. d. § 331 ff. StGB sind, soweit sie nicht mit konkreten Verwaltungsaufgaben betraut sind, und hat hier gesetzgeberischen Handlungsbedarf konstatiert. Der 2. Strafsenat hat sich im Verfahren um den „Kölner Müllskandal“ dieser Wertung angeschlossen.

B. Lösung

Schaffung eines Straftatbestandes, der das strafwürdige Verhalten von und gegenüber Mandatsträgern erfasst und andererseits dem Grundsatz des freien Mandats der Abgeordneten und den Besonderheiten des politischen Prozesses Rechnung trägt.

C. Alternativen

Beibehaltung des bisherigen Zustandes, der gegen internationale Vorgaben verstößt.

D. Kosten

Die Höhe der Kosten lässt sich nicht prognostizieren.

Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes – Bekämpfung der Abgeordnetenbestechung

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1
Änderung des Strafgesetzbuchs

Das Strafgesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom … (BGBl. …), das zuletzt durch … geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

§ 108e des Strafgesetzbuchs wird wie folgt gefasst:

„§ 108e des Strafgesetzbuchs
Bestechlichkeit und Bestechung der Mitglieder von Volksvertretungen

(1) Wer als Mitglied

1. einer Volksvertretung des Bundes, der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände oder
2. eines Gesetzgebungsorgans eines ausländischen Staates, des Europäischen Parlaments oder einer Parlamentarischen Versammlung einer sonstigen internationalen Organisation einen Vorteil für sich oder einen Dritten dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass er bei der Wahrnehmung seines Mandates eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung vornehme oder unterlasse, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

(2) Ebenso wird bestraft, wer einem Mitglied

1. einer Volksvertretung des Bundes, der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände oder
2. eines Gesetzgebungsorgans eines ausländischen Staates, des Europäischen Parlaments oder einer Parlamentarischen Versammlung einer sonstigen internationalen Organisation einen Vorteil für dieses Mitglied oder einen Dritten anbietet, verspricht oder gewährt, damit es bei Wahrnehmung seines Mandates eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung vornehme oder unterlasse.

(3) Ein politisches Mandat oder eine politische Funktion stellen keinen Vorteil im Sinne dieser Vorschrift dar. Auch eine nach dem Parteiengesetz oder entsprechender Gesetze zulässige Parteispende stellt keinen Vorteil dar. Auch eine Zuwendung, die im Rahmen der Wahrnehmung des Mandates parlamentarischen Gepflogenheiten entspricht, stellt keinen Vorteil dar.

(4) Neben einer Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten wegen einer Straftat nach Absatz 1 oder Absatz 2 kann das Gericht die Fähigkeit, Rechte aus öffentlichen Wahlen zu erlangen, und das Recht, in öffentlichen Angelegenheiten zu wählen oder zu stimmen, aberkennen.“

Artikel 2
Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 8. Februar 2012

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Integrität der Volksvertreter ist in den vergangenen Jahren stetig geschwunden. Wurden Skandale in der Vergangenheit noch als Einzelfälle wahrgenommen, beschädigen sie heute längst die Gesamtheit der politisch Verantwortlichen. Bis heute gibt es keine strafrechtliche Regelung, die sämtliche strafwürdigen Verhaltensweisen von Mandatsträgern im Bereich der Vorteilsannahme und -zuwendung erfasst.

Die Bestechung ausländischer Abgeordneter im Inland ist zwar seit 1998 nach dem Gesetz zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG) strafbar. Bestechlichkeit und Bestechung inländischer Parlamentarier ist nach geltendem Recht jedoch nur als Stimmenkauf und -verkauf bei Wahlen und Abstimmungen gemäß § 108e StGB strafbar. Auf internationaler Ebene fordern Übereinkommen der Vereinten Nationen und des Europarates gegen Korruption eine Erweiterung des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung. Die Bundesrepublik Deutschland gehört zu den wenigen Vertragsstaaten, die das von ihr im Dezember 2003 unterzeichnete UN-Übereinkommen bis heute nicht in nationales Recht umgesetzt haben.

Das Erfordernis einer Neuregelung ergibt sich zudem aus der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH). Der 5. Strafsenat des BGH entschied im „Wuppertaler Korruptionsskandal“ im Mai 2006 (Az.: 5 StR 453/05), dass kommunale Mandatsträger keine Amtsträger i. S. d. § 331 ff. StGB sind, soweit sie nicht mit konkreten Verwaltungsaufgaben betraut sind, und hat hier gesetzgeberischen Handlungsbedarf konstatiert. Der 2. Strafsenat hat sich im Verfahren um den „Kölner Müllskandal“ dieser Wertung angeschlossen.

Die Schwierigkeit in der Formulierung eines Straftatbestandes besteht darin, einerseits das strafwürdige Verhalten von und gegenüber Abgeordneten im Bereich der Vorteilsnahme und -gewährung wirksam zu erfassen und auf der anderen Seite dem Grundsatz des freien Mandats und den Besonderheiten des politischen Alltags Rechnung zu tragen, also im politischen Betrieb sozialadäquate Verhaltensweisen straffrei zu lassen.

In dieser Legislaturperiode haben die Fraktionen DIE LINKE. (Bundestagsdrucksache 17/1412) und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Bundestagsdrucksache 17/5933) Gesetzentwürfe zur Regelung der Abgeordnetenbestechung in den Deutschen Bundestag eingebracht. Beide Entwürfe sind in ihren Formulierungen zu wenig präzise. Die Grenze der Strafbarkeit von Vorteilsannahme und -zuwendung sollte sich so konkret wie möglich aus der Strafnorm ergeben. Diesem Anspruch genügen beide Gesetzentwürfe nicht.

Der vorliegende Gesetzentwurf setzt eine konkrete Unrechtsvereinbarung voraus, der Vorteil muss also gerade dafür gefordert oder gewährt werden, dass der Mandatsträger sich in einer bestimmten Weise im Auftrag oder nach Weisung des Auftraggebers verhält. Ein derartiges Verhalten steht nämlich in krassem Widerspruch zu Artikel 38 Absatz 1 Satz 2 Grundgesetz, nach dem der Abgeordnete an Aufträge und Weisungen gerade nicht gebunden und nur seinem Gewissen unterworfen ist (sog. freies Mandat). Um die im parlamentarischen Verkehr üblichen Verhaltensweisen aus der Strafbarkeit auszuklammern, nimmt der Gesetzentwurf Zuwendungen, die parlamentarischen Gepflogenheiten entsprechen, explizit aus dem Vorteilsbegriff heraus. Politische Ämter und Funktionen sind nach dem Entwurf ebenso wenig als Vorteil anzusehen wie die nach dem Parteiengesetz zulässigen Parteispenden.

B. Einzelbegründung

Geschütztes Rechtsgut ist das öffentliche Interesse an der Integrität parlamentarischer Prozesse und der Unabhängigkeit der Mandatsausübung. Die freie Willensbildung und -betätigung in den Parlamenten soll vor illegaler Einflussnahme geschützt werden. Der Entwurf verzichtet auf eine Regelung der Versuchsstrafbarkeit, da die Tathandlungen (fordern, sich versprechen lassen, anbieten, …) die Strafbarkeit weit vorverlagern.

Zu Artikel 1 (Änderung des Strafgesetzbuchs)

Zu Absatz 1

Absatz 1 regelt die Bestechlichkeit von Mandatsträgern des Deutschen Bundestages, der Landtage und der kommunalen Vertretungskörperschaften. Internationalen Vorgaben gemäß sind auch Mitglieder des Europäischen Parlaments, ausländische Amtsträger sowie Mitglieder parlamentarischer Versammlungen internationaler Organisationen, z. B. der NATO oder des Europarates, einbezogen.

Unter Vorteil ist zwar zunächst jede Leistung zu verstehen, die den Empfänger materiell oder immateriell in seiner wirtschaftlichen, rechtlichen oder persönlichen Lage besser stellt und auf die er keinen rechtlich begründeten Anspruch hat. Dabei kommt es regelmäßig auf den Wert der Zuwendung nicht an. Die Anknüpfung an eine konkrete Unrechtsvereinbarung (dafür …, dass …) führt jedoch zu einer bedeutenden Einschränkung des Vorteilsbegriffs. Der Vorteil muss nämlich gerade deshalb gefordert oder gewährt werden, damit der Mandatsträger sich in einer bestimmten Weise verhält, also „im Auftrag oder nach Weisung“ des Auftraggebers handelt. Der Mandatsträger soll gerade durch den Vorteil dazu verleitet werden, im Auftrag oder nach Weisung des Auftraggebers zu handeln. Dies ist beispielsweise dann nicht der Fall, wenn der Mandatsträger gemäß seiner inneren Überzeugung handelt, die Vorteilsgewährung das Verhalten des Mandatsträgers also nicht beeinflusst hat. Vorteilsgewährungen, die parlamentarischen Gepflogenheiten entsprechen, fallen in der Regel bereits auf der Ebene der Unrechtsvereinbarung aus dem Tatbestand heraus, weil sich der Mandatsträger hierdurch regelmäßig nicht motivieren lässt, später im Auftrag oder nach Weisung zu handeln.

Die vorgenommene oder unterlassene Handlung muss „bei der Wahrnehmung des Mandats“ erfolgen. Erfasst sind sämtliche Tätigkeiten in den Parlaments- und Fraktionsgremien, also Tätigkeiten im Rahmen der parlamentarischen Arbeit im Plenum, den Bundestagsausschüssen, den

Arbeitskreisen und Arbeitsgruppen der Fraktionen. Erfasst sind auch Tätigkeiten in Gremien, wie Bundesversammlung, Vermittlungsausschuss, Gemeinsamer Ausschuss oder Richterwahlausschuss.

Nicht erfasst sind Verhaltensweisen, die der Mandatsträger als Mitglied eines parteiinternen Gremiums oder im Rahmen einer Nebentätigkeit vollzieht. Auch dann, wenn er lediglich seine „Autorität" als Mandatsträger dazu einsetzt, Verwaltungsabläufe in seinem Wahlkreis zu beeinflussen, handelt er nicht mehr „bei Wahrnehmung seines Mandates".

Zu Absatz 2

Während Absatz 1 die Strafbarkeit des Mandatsträgers regelt, bildet Absatz 2 das entsprechende aktive Verhalten auf Seiten des Vorteilsgewährenden bzw. Bestechenden ab.

Zu Absatz 3

Aus Gründen der Rechtssicherheit sieht der Gesetzentwurf die explizite Ausklammerung bestimmter Zuwendungen oder Vergünstigungen aus dem Vorteilsbegriff vor:

- Politisches Mandat oder politische Funktion

Es sollen die Fälle aus dem Vorteilsbegriff ausgeklammert werden, in denen ein Mandatsträger sich gegebenenfalls gegen die eigene Überzeugung parteiinternen „politischen" Positionierungen unterwirft, um sich die Aufstellung als Kandidat oder die Wahl oder Ernennung in bestimmte politische Funktionen oder Ämter zu sichern.

- Nach dem Parteiengesetz oder entsprechender Gesetze zulässige Parteispenden

Aus Gründen der Rechtssicherheit regelt Absatz 3 explizit, dass die nach Parteiengesetz oder anderen Gesetzen zulässigen Parteispenden nicht unter den Vorteilsbegriff fallen. Eine Parteispende ist nach dem Parteiengesetz nur dann zulässig, wenn sie erkennbar nicht in Erwartung oder als Gegenleistung eines bestimmten wirtschaftlichen oder politischen Vorteils gewährt wird. Mit dem Zusatz „oder entsprechender Gesetze" wird mit Blick auf ausländische Mandatsträger klargestellt, dass auch ausländische Gesetze, welche Regelungen über die Zulässigkeit von Parteispenden treffen, zum Ausschluss der Strafbarkeit führen können.

- Parlamentarische Gepflogenheiten

Um die im parlamentarischen Verkehr üblichen Verhaltensweisen aus der Strafbarkeit auszuklammern, nimmt der Gesetzentwurf Zuwendungen, die parlamentarischen Gepflogenheiten entsprechen, explizit aus dem Vorteilsbegriff heraus. Als solche sollen beispielsweise die im Zusammenhang mit Informationsgesprächen und Festveranstaltungen üblicherweise verbundene Bewirtung bis hin zur Teilnahme an sportlichen und kulturellen Veranstaltungen gelten. Der unentgeltliche Transport zu einer Veranstaltung ist in diesem Zusammenhang ebenso zu nennen wie die Übernahme der mit der Teilnahme verbundenen Übernachtungskosten. In gleicher Weise ist die Durchführung von Informationsreisen zulässig, bei denen die Erkundigung über wirtschaftliche, soziale oder politische Umstände im Vordergrund steht.

Des Weiteren fallen hierunter die Annahme symbolischer Geschenke oder vergleichbare Vorteile, die nach allgemeiner Lebenserfahrung von vorneherein nicht darauf schließen lassen, mit ihnen könnte der Versuch einer illegitimen Einflussnahme verbunden sein. Die Einräumung der Möglichkeit, fachliche oder politische Vorträge gegen ein Honorar durchzuführen, ist ebenfalls als parlamentsüblich anzusehen, sofern sich das Honorar im üblichen Rahmen hält.

Zu Absatz 4

Die Regelung entspricht dem bisherigen § 108e Absatz 2 StGB.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333